

SECONDO WELFARE: PERCHÉ? UNA INTRODUZIONE

DI MAURIZIO FERRERA

1. IL CONTESTO: QUAL È IL PROBLEMA?

È da almeno un quindicennio che i paesi europei cercano faticosamente di riformare i propri modelli sociali, ritagliati su strutture economiche e demografiche ormai sorpassate. Questo sforzo ha seguito alcuni principi ispiratori comuni, spesso elaborati dall'Unione Europea: sostenibilità ed efficienza, *flexicurity*, inclusione, protezione sociale come «fattore produttivo», partnership fra pubblico e privato, priorità agli investimenti a favore di donne e bambini e volti a fronteggiare i «nuovi rischi». L'esperienza dei paesi nordici è da sempre il punto di riferimento sul piano delle politiche concrete. A cavallo fra il vecchio e il nuovo secolo, la cosiddetta «terza via» inaugurata da Tony Blair si è dal canto suo affermata come cornice propulsiva, capace di dare un senso valoriale e di definire un'agenda programmatica per il percorso di modernizzazione. L'eco della «terza via» si è poi propagata anche a paesi caratterizzati da tradizioni ideologico-culturali diverse da quella anglosassone.

Questa stagione ha dato frutti importanti. Quasi tutti i paesi dell'Unione Europea hanno messo mano ai propri sistemi pensionistici, in risposta alle sfide demografiche e ai problemi di sostenibilità finanziaria. Mercati e politiche del lavoro sono stati riformati, in base a principi di condizionalità e attivazione. Qualche progresso è stato fatto sul fronte delle politiche a favore di donne e bambini, su quello della non autosufficienza, su quello della lotta a povertà ed esclusione. Fatta eccezione per alcuni contesti (oltre alla Scandinavia, l'Olanda e, in parte, Regno Unito e Irlanda), il bilancio complessivo resta però insoddisfacente rispetto alle aspettative. La struttura interna della spesa sociale e l'articolazione istituzionale del welfare pubblico sono ancora simili a quelle di quindici anni fa. E la situazione resta particolarmente deludente per il nostro paese, che registra a tutt'oggi un sistema pensionistico ipertrofico, forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del «nuovo welfare», persistenti problemi di sostenibilità ed efficienza.

Il fatto è che la strategia di modernizzazione dello Stato sociale sin qui seguita si è basata su una premessa troppo ambiziosa e forse irrealistica sul piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite «ricalibrature» interne al welfare pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Sul versante dell'efficienza, si sperava che l'adozione dei nuovi approcci di *public management* desse a sua volta risultati rapidi, significativi e politicamente accettabili. Qualche passo in queste direzioni è stato realmente compiuto. Ma la via della ricalibratura si è scontrata (non solo in Italia) con l'enorme forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti. Le riforme pensionistiche hanno lasciato indenni intere generazioni di lavora-

tori ed entreranno a regime (con i loro risparmi, peraltro resi più esigui dal persistente invecchiamento della popolazione) solo verso la metà di questo secolo. Le risorse pubbliche da «spalmare» fra i vari programmi sono risultate davvero poche: il sostegno ai nuovi rischi e bisogni, alle donne, ai bambini, agli anziani fragili deve così aspettare. Soprattutto nel Sud Europa, la riorganizzazione degli estesi apparati pubblici di erogazione e servizio è proceduta molto lentamente, anch'essa ostacolata da resistenze istituzionali, politiche, sindacali.

Ci sono strategie alternative, o almeno complementari rispetto alla ricalibratura e alle ristrutturazioni gestionali e organizzative, che consentano di accelerare i tempi della transizione verso un nuovo, più efficace modello economico-sociale? L'indagine che presentiamo in questo *Rapporto* è partita proprio da tale interrogativo, cruciale per i destini di «benessere» dei paesi europei.

2. SECONDO WELFARE: CHE COSA VUOL DIRE?

Per cercare una risposta all'interrogativo, occorre guardare al di là del perimetro strettamente pubblico, indirizzando l'attenzione verso il mercato e la società e soprattutto verso nuove forme di intreccio, collaborazione e sinergia fra questi due ambiti – nonché, spesso, fra questi e il settore pubblico. Partendo da un originale spunto di Dario Di Vico (cfr. «Corriere della Sera», 15 giugno 2010), a queste nuove forme di protezione (e investimento) sociale abbiamo scelto di dare il nome di *secondo welfare*. L'aggettivo «secondo» ha una duplice connotazione:

- ❶ temporale: si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975;
- ❷ funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico. Soprattutto, il secondo welfare mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali.

Per prevenire obiezioni, chiariamo subito che parlare di secondo welfare in termini positivi non equivale a proporre la sostituzione di spesa pubblica con spesa privata. Si tratta piuttosto di mobilitare e usare in modo razionale ed efficiente risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale, almeno sui redditi da lavoro. Il primo welfare (in particolare i suoi standard di prestazione) non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva e produttiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte.

Quali sono le possibili fonti di finanziamento aggiuntivo e di innovazione organizzativa capaci di alimentare il secondo welfare? Un primo inventario comprende: assicurazioni private e fondi di categoria, fondazioni bancarie e altri soggetti filantropici, il sistema delle imprese e gli stessi sindacati, associazioni ed enti locali, anche per il tramite di eventuali imposte di scopo (più accettabili politicamente delle «tasse»). In una qualche misura, il secondo welfare può anche essere alimentato dal sistema delle partecipazioni degli utenti: la quota di spesa sociale pubblica finanziata da ticket o con-

tributi delle famiglie è pari al 16 per cento del totale in media Ocse, ma a meno del 4 per cento in Italia.

Più flessibile e più ritagliato sui profili di specifiche persone, categorie, territori, il secondo welfare dovrebbe svilupparsi su un pavimento regolativo definito a livello locale, ma anche nazionale e comunitario. Le migliori esperienze europee di *welfare mix* sono quelle che hanno saputo intrecciare in modo virtuoso l'iniziativa privata e associativa con opportunità e incentivi pubblici, anche di fonte comunitaria. Per evitare forme inique di «chiusura» di gruppo, lo Stato dovrebbe poi continuare a svolgere un ruolo di monitoraggio, valutazione e, se necessario, sanzione: ma senza burocratismi e regolazioni intrusive. Uno Stato più leggero in termini di strutture e funzioni (e dunque costi), ma più equipaggiato in termini di capacità istituzionali.

3. GLI ALTRI PAESI: CHE COSA STANNO FACENDO?

Meglio conosciuto sotto etichette come *welfare mix*, *societal welfare*, *welfare community* e simili, il complesso di iniziative che noi preferiamo chiamare secondo welfare è già chiaramente rilevabile in molti paesi dell'Unione Europea. Guardiamo alle assicurazioni private: nell'ultimo decennio il loro ruolo è rapidamente cresciuto, e non solo nel tradizionale settore della previdenza integrativa. Il caso che rappresenta in forma emblematica (anche sotto il profilo simbolico) questa trasformazione è la Svezia, fino a ieri modello ineguagliato di welfare universale pubblico. Qui le assicurazioni private sono entrate in un ambito di protezione considerato dai manuali come «non assicurabile» in assenza di intervento pubblico, a causa degli alti rischi di azzardo morale. A seguito delle restrizioni che hanno colpito le indennità di disoccupazione, infatti, molti lavoratori svedesi hanno aderito a schemi privati di assicurazione del reddito. In caso di licenziamento, la polizza integra il sussidio pubblico o lo prolunga dopo la scadenza. I beneficiari si fidano, soprattutto i giovani: i nuovi schemi sono nati grazie alla collaborazione fra sindacati e compagnie assicurative. Questo intreccio fra primo e secondo welfare in un settore così delicato è uno degli esperimenti più innovativi oggi in corso in Europa. L'attivismo privato ha peraltro stimolato il ritorno delle antiche società di mutuo soccorso. Ad esempio la Folksam (associazione di lavoratori nata nel 1908 per «combattere le ingiustizie sociali») ha recentemente lanciato una serie di nuove polizze onnicomprensive a protezione del reddito in caso di rischi diversi, incluse le malattie gravi.

Il settore forse più emblematico in cui si sono già sviluppate in Europa molte forme di secondo welfare è quello dei servizi alle persone. A seguito dell'aumento della popolazione anziana e dell'occupazione femminile, è rapidamente cresciuto in molti paesi un nuovo «terziario sociale» per soddisfare bisogni e domande non coperte dal primo welfare nel campo della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali, ricreative e, più in generale, della «facilitazione della vita quotidiana». I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese giovanili alle emergenti multinazionali dei servizi, pronte a investire capitali (due terzi degli asili olandesi sono oggi gestiti da una grande società inglese). Un ruolo di primo piano è svolto dagli enti filantropici e dalle fondazioni non profit, che non solo forniscono risorse, ma fungono da motore propulsivo in termini di organizzazione, networking, sperimentazione. In Francia e Gran Bretagna gli addetti del terziario sociale sono stimabili in quasi 5 milioni di unità, in Italia sono meno di 3 (dati Eurostat, accessibili in rete: sommerso in buona misura incluso).

Un altro soggetto sempre più attivo in Europa sul fronte del secondo welfare sono le (grandi) imprese. Secondo stime Ocse, le prestazioni «non obbligatorie» erogate dalle imprese rappresentano oggi circa il 14 per cento della spesa sociale complessiva in Gran Bretagna, circa il 7 per cento in Francia, Germania e Svezia. Lo sviluppo del welfare aziendale può portare indubbi benefici: dall'alleggerimento della pressione sul bilancio pubblico al rafforzamento dei legami fra imprese e territori, dalla fidelizzazione dei dipendenti alla co-promozione di quella nuova economia mista dei servizi appena menzionata e dei suoi circoli virtuosi, con effetti positivi anche sulla crescita del Pil, sull'occupazione femminile e più in generale sull'eguaglianza di genere.

Seppure molto promettente nel contesto attuale, lo sviluppo del welfare aziendale ha tradizionalmente suscitato nei dibattiti fra esperti due ordini di perplessità.

- ❶ Il primo riguarda le implicazioni distributive. Per sua natura, questo tipo di welfare tende ad accentuare la segmentazione del mercato del lavoro, il divario fra chi sta dentro (in questo caso, i lavoratori coperti da pratiche aziendali e i loro familiari) e chi sta fuori. Già mezzo secolo fa i padri nobili dello Stato sociale europeo (ad esempio, Beveridge o Titmuss) misero in guardia contro questo rischio, suggerendo di contenere entro limiti ragionevoli sia il welfare fiscale (esenzioni, deduzioni, detrazioni) sia quello, appunto, occupazionale. Rispetto al welfare pubblico (forse meglio: a prestazioni e servizi erogati dal pubblico), entrambi tendono infatti a favorire il ceto medio e a escludere i più poveri.
- ❷ Il secondo ordine di perplessità è di natura politica. Se i ceti medi si abituano ad avere prestazioni sociali dedicate (e, presumibilmente, di elevata qualità) prima che lo Stato sociale abbia consolidato una rete omogenea e decente di servizi per tutti, la costruzione di questa rete diventerà sempre più difficile. L'esperienza americana è lì a dimostrarlo, soprattutto in campo sanitario. Negli Stati Uniti la tutela sanitaria collegata al contratto di lavoro si è sviluppata assai precocemente dal punto di vista storico, anche su pressione delle compagnie di assicurazione e delle associazioni mediche. Ciò ha prodotto una robusta coalizione di interessi che si è costantemente ed efficacemente opposta, dagli anni Sessanta in poi, a ogni tentativo federale di creare un qualche sistema sanitario nazionale obbligatorio (pensiamo anche a quello recente di Barack Obama), con il noto risultato che, ancora oggi, circa il 20 per cento della popolazione americana – i redditi medio-bassi – è priva di coperture.

Nei paesi nord- e centro-europei dove il welfare occupazionale è più ampio esiste però da tempo un pavimento di protezioni omogenee (in campo non solo sanitario, ma anche sociale). In quei paesi, i rischi denunciati da Beveridge e Titmuss si sono molto attenuati e le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni in caso di bisogno sono abbastanza contenute. Nei paesi dell'Europa meridionale questi rischi sono più elevati, date le lacune e le disparità territoriali ancora presenti nei servizi o nella lotta alla povertà. Lo sviluppo del welfare d'impresa e negoziale è auspicabile anche in quest'area, ma dovrà tener conto dei rischi di accentuare segmentazioni e disparità.

4. ITALIA: A CHE PUNTO SIAMO?

La strategia del secondo welfare appare particolarmente promettente per il nostro paese. Secondo l'Ocse, in Italia la spesa sociale non pubblica è pari al 2,1 per cento del Pil. Siamo al di sotto della Svezia (2,8 per cento), di Francia e Germania (3,0), del Belgio (4,5), per non parlare di Regno Unito (7,1) e Olanda (8,3 per cento). A differenza di altri

paesi, la nostra spesa privata è peraltro rimasta quasi ferma nell'ultimo decennio. In altre parole, sussistono margini di espansione che potrebbero far affluire verso la sfera del welfare risorse pari a diversi miliardi (ricordiamo che un punto di Pil vale in Italia quasi 20 miliardi di euro). Si tenga anche presente che, a dispetto della crisi, le famiglie italiane continuano a risparmiare: nel 2012 due famiglie su cinque lo hanno fatto (38,9 per cento; *Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani*, Centro Einaudi-Intesa Sanpaolo, 2013); e questo nonostante la forte discesa del tasso di risparmio negli ultimi anni (3,4 nel 2012 a fronte del 7,2 medio dell'Ue a 15, dati Ocse). Inoltre, lo stock di risparmio resta elevato, e così la diffusione della proprietà immobiliare: fra gli anziani, circa l'80 per cento possiede la casa d'abitazione (65 in Francia, 55 in Germania). Quando si chiede alle famiglie per quale motivo risparmiano (in forme peraltro non sempre adeguate a soddisfare i loro bisogni), la risposta di gran lunga prevalente è quella genericamente «precauzionale» (far fronte a eventi imprevisti, 43,2 per cento); l'insieme delle motivazioni legate al «futuro dei figli» viene al secondo posto, con il 14,5 per cento; segue la necessità di integrare la pensione, con il 12,7 per cento (*Indagine sul Risparmio*, cit.).

È chiaro che se si riuscisse a orientare almeno parte di queste risorse verso il nuovo terziario sociale, i vantaggi sarebbero molteplici: si stimolerebbe la crescita, si favorirebbe l'occupazione, le famiglie verrebbero alleggerite da un carico di prestazioni «fai da te» che le fa funzionare male e penalizza gravemente le donne, soprattutto quando ci sono figli o anziani fragili. Si potrebbe, in altre parole, neutralizzare almeno in parte le molte trappole del «familismo», il quale si riproduce nel tempo (in una sorta di circolo vizioso) anche per la scarsa disponibilità di alternative alla produzione e al consumo di servizi all'interno della famiglia. È vero che in questo modo si intaccherebbe, almeno inizialmente, il risparmio. Ma nel medio periodo aumenterebbero i percettori di reddito, soprattutto fra i giovani, con effetti benefici in termini di benessere per tutti.

La via del secondo welfare è la più promettente al fine di attivare questo circolo virtuoso. E se una delle prime sfide è quella di mobilitare il risparmio, allora un ruolo di primo piano spetta alle assicurazioni, che devono impegnarsi per introdurre nuovi strumenti capaci di attirare il risparmio verso impieghi «di servizio». Le inchieste d'opinione segnalano che se ci fosse un'offerta innovativa e vantaggiosa di prodotti assicurativi (in forma privata o mutualistica), molti risparmiatori sarebbero interessati a investire in questa direzione (il 34,7 per cento vorrebbe avere un'assicurazione sulla malattia, il 33,6 un'assicurazione contro gli infortuni e la disabilità, il 33,4 una polizza per il caso di *long-term care*; alla traduzione in pratica di tali scelte oggi osta certamente la compressione dei redditi, ma ostano anche ragioni di ordine culturale-istituzionale nonché, probabilmente, la mancanza di strumenti «mirati»; *Indagine sul Risparmio*, cit.).

In Francia l'introduzione di incentivi fiscali e voucher per l'acquisto di servizi ha originato una vera e propria ondata di nuovi consumi nel «terziario personale e familiare», che vale almeno un punto di Pil aggiuntivo all'anno e che ha creato dal 2006 quasi mezzo milione di posti di lavoro. Certo, i giovani italiani non potrebbero permettersi di acquistare polizze private; ma i loro genitori o i loro nonni sì, soprattutto quelli che posseggono una casa. In Svezia uno dei soggetti che intermedia i nuovi schemi privati di protezione del reddito è l'associazione dei proprietari di abitazioni. Non sarebbe male se, invece di tenere i figli con sé fino a trenta o quarant'anni, le famiglie italiane sfruttassero il loro patrimonio immobiliare per «assicurare» l'uscita di casa dei giovani, spingendoli a giocare, con una polizza in tasca, tutte le scommesse della flessibilità.

Sul versante del risparmio privato, anche le banche possono ovviamente dare un importante contributo, ispirandosi soprattutto alle esperienze anglosassoni di «finanza

sociale» (*social bonds* e *social impact bonds*). Negli anni Sessanta il risparmio di tanti italiani co-finanziò, tramite l'acquisto di obbligazioni, la costruzione dell'Autostrada del Sole. Anche se le infrastrutture di cui abbiamo bisogno sono essenzialmente di natura sociale, potremmo forse ripetere oggi quella straordinaria esperienza.

Il Terzo settore è un altro soggetto di primaria importanza per far decollare in Italia il secondo welfare. La tradizione mutualistico-cooperativa italiana è forte e presenta tratti di originalità ed eccellenza sul piano comparato. Occorre tuttavia un salto di qualità, e le Fondazioni di origine bancaria (altra particolarità italiana) costituiscono l'unico attore che possiede la massa critica adeguata per promuovere questo salto, in termini sia finanziari sia organizzativi. Le erogazioni delle Fondazioni già sostengono una molteplicità di interventi nei territori, molto spesso finalizzati a rispondere ai nuovi rischi; più in generale, le Fondazioni svolgono un prezioso ruolo di broker all'interno delle società civili locali, di stimolo e sostegno all'innovazione sociale. Le Fondazioni sono dunque oggi i candidati ideali per diventare i catalizzatori di una virtuosa «strutturazione originaria» del secondo welfare, sia al suo interno sia in termini di rapporti con il primo welfare. Non è detto che lo vogliano, lo sappiano e soprattutto lo riescano a fare, anche a causa di resistenze e ostacoli esogeni. Ma il potenziale c'è, e sarebbe un peccato non sfruttarlo in pieno.

Un discorso analogo può essere fatto per il welfare aziendale e contrattuale. Le spese sociali non obbligatorie a carico del sistema delle imprese sono meno di un decimo di quelle tedesche o francesi: anche qui il potenziale è molto ampio e va incoraggiato, ad esempio sul piano degli incentivi fiscali e contrattuali. Si sono però menzionati sopra i rischi di differenziazioni e iniquità collegati allo sviluppo di queste esperienze, soprattutto nell'Europa meridionale. Un maggiore attivismo di imprese (e sindacati) nell'ambito del welfare italiano è sicuramente auspicabile, ma dovrà tener conto del pericolo di esasperare segmentazioni e disparità oltre soglie di funzionalità economico-sociale e accettabilità politica.

5. QUESTO RAPPORTO

Sullo sfondo delle problematiche, delle sfide, delle potenzialità e tendenze sin qui menzionate, il presente *Rapporto* intende fornire una prima rassegna e alcune prime interpretazioni e valutazioni di ciò che si sta muovendo nel nostro paese in termini di secondo welfare. Il *Rapporto* è frutto del lavoro biennale del progetto *Percorsi di secondo welfare*, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Originariamente promossa dal Corriere della Sera, l'iniziativa è stata sostenuta da Ania, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione con il Sud, Kme, Luxottica e, dal 2013, anche da Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.

Il *Rapporto* è suddiviso in due parti. Nella prima vengono caratterizzati i principali protagonisti del secondo welfare in Italia (sistema delle imprese e sindacati, mondo assicurativo, Terzo settore e Fondazioni), dal punto di vista funzionale ed evolutivo. Nella seconda parte vengono invece approfondite alcune esperienze ritenute emblematiche di quel secondo welfare che già esiste in Italia: da esse si ricava la conferma delle sue potenzialità di sviluppo e delle sue ricadute positive, ma anche di alcune criticità.

Lungi dal presentarsi come ricerca sistematica ed esaustiva, il *Rapporto* vuole essere un punto di partenza, una base di informazioni, spunti e considerazioni sulla quale costruire un dibattito empiricamente fondato, pragmatico e scevro da pregiudizi.

L'evoluzione del welfare europeo ha seguito cicli lunghi di espansione dell'intervento pubblico e di rilancio dell'iniziativa privata e associativa. Fare oggi spazio al secondo welfare non vuol dire proporre un arretramento dello Stato, una svalorizzazione o una erosione progressiva delle sue realizzazioni. Significa invece sperimentare nuove forme di protezione in una fase storica in cui (a dispetto della crisi, che prima o poi terminerà) «la condizione economica di molte famiglie consente di cercare un nuovo equilibrio fra prestazioni offerte e finanziate dalla collettività e contributo degli individui e delle loro associazioni». Non è una citazione di Tony Blair. Lo diceva già trent'anni fa (in un saggio tradotto in italiano proprio dal Centro Einaudi e intitolato *La nuova libertà*) il grande sociologo tedesco Ralf Dahrendorf, sostenitore di un progetto di modernizzazione volto a rafforzare e accrescere le chance di vita dei cittadini europei, assicurando loro non solo equità ma anche nuove opzioni di scelta. Quel progetto è ancora (anzi, è più che mai) attuale. A esso ci siamo ispirati nell'impostare il nostro lavoro di indagine e riflessione.